



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Samorządowa konsultacja społeczna instytucją demokracji bezpośredniej

Author: Marek Barański

Citation style: Barański Katarzyna. (2014). Samorządowa konsultacja społeczna instytucją demokracji bezpośredniej W: M. Barański, M. Tyrała (red.), "Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej : wybrane problemy" (s. 13-26). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Marek Barański

Samorządowa konsultacja społeczna instytucją demokracji bezpośredniej*

Zgodnie z zapisami Konstytucji RP oraz ustaw samorządowych, zasada samorządu terytorialnego i decentralizacja władzy publicznej posiadają rangę naczelną zasady ustrojowej, z czego wynika następująca reguła:

samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹.

Samorząd terytorialny jest instytucją prawną i polityczną, która obejmuje swym zasięgiem ogół mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Mieszkańcy, którzy tworzą wspólnotę samorządową, są jej dominującym elementem w stosunku do terytorium.

Zadania samorządów mieszkańcy realizują w formie demokracji bezpośredniej, na drodze wyborów organów stanowiących oraz organu wykonawczego w gminie, udziału w referendum gminnym oraz udziału w konsultacjach z mieszkańcami bądź w formie demokracji przedstawicielskiej, za pośrednictwem organów jednostek samorządów terytorialnych.

Czesław Martysz w komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pisze:

wśród władz gminy dominującą pozycję zajmują jej mieszkańcy. To oni podejmują rozstrzygnięcia w sprawach należących do właściwości gminy. [...] dokonując wyboru rady gminy czy podejmując rozstrzygnięcie w formie

* Przedruk artykułu z niewielkimi zmianami z: M. BARAŃSKI: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Katowice 2013, s. 158 i nast.

¹ Art. 16 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U. nr 78, poz. 483, 2001, nr 28, poz. 319 oraz 2006, nr 200, poz. 1471.

referendum, mieszkańcy gminy wyrażają swą wolę co do sposobu załatwienia określonej sprawy. [...] to mieszkańcy wspólnoty samorządowej są pierwotnym i podstawowym podmiotem władzy. Wynika z tego, że organy gminy mogą być uznane za wtórne podmioty władzy gminnej, podlegające kontroli przez mieszkańców².

Taka interpretacja ustawy jest satysfakcjonująca w ujęciu politologicznym, gdyż oznacza, iż mieszkańcy każdej jednostki samorządu terytorialnego, nie tylko gminy, nie będąc organem samorządu, są podmiotem władzy lokalnej.

Władza lokalna wykracza poza ramy organów gminy, które są podmiotami władzy, i rozciąga się, w sensie funkcjonalnym, na wszelkie podmioty uprawnione do sprawowania władzy publicznej. Do grupy władz samorządowych należy również zaliczyć organy uchwałodawcze i wykonawcze jednostek pomocniczych gmin i miast (zarządów dzielnic i osiedli) oraz sołtysów. W ten sposób przedstawiona dziedzina podmiotów władzy lokalnej ma charakter funkcjonalny, wynika z rzeczywistych (politycznych) działań tych podmiotów.

System prawny samorządu terytorialnego daje prymat instytucjom demokracji bezpośredniej przed demokracją przedstawicielską, choć praktyka funkcjonowania samorządów oraz całej administracji publicznej wskazuje na znaczącą rolę instytucji przedstawicielskich w systemie lokalnej (regionalnej) władzy publicznej.

Istota konsultacji społecznych polega na zasięgnięciu opinii specjalisty, eksperta w danej sprawie o znaczeniu publicznym. Konstytucje społeczne różnią się niewątpliwie od konsultowania spraw prywatnych, grupowych, biznesowych i innych. Są procesem, w którym przedstawiciele władz publicznych starają się uzyskać opinię obywateli w zakresie spraw mających wpływ na ich życie. Stanowią również specyficzną formę komunikacji społecznej, która polega na uzyskaniu opinii, propozycji, stanowiska ze strony osób, środowisk, grup społecznych i instytucji, których bezpośrednio lub pośrednio dotyczą działania proponowane przez administrację i władzę publiczną oraz ich skutki. Tak rozumiana konsultacja stanowi formę partycypacji³ społeczeństwa w procesie decyzyjnym i zaliczana jest do instrumentów demokracji bezpośredniej, choć rozstrzygnięcia konsultacji społecznych nie są wiążące przy podejmowaniu ostatecznych decyzji przez uprawnione podmioty.

Podstawowym celem konsultacji społecznych jest zaangażowanie lokalnych i regionalnych społeczności w rozwiązywanie ważnych problemów społecznych

² C. MARTYSZ: *Władze gminy*. W: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. B. DOŁ-NICKI. Warszawa 2010, s. 193.

³ D. FLESZER: *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji społecznej w procedurze tworzenia jednostek pomocniczych gminy*. W: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*. Red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, S. MICHAŁOWSKI. Lublin 2012, s. 71.

w warunkach przejrzystości oraz efektywności⁴. Konsultacje są także instrumentem współtworzącym społeczeństwo obywatelskie charakteryzujące się wysokim poziomem aktywności indywidualnej i grupowej (instytucjonalnej), zdolnością do samoorganizacji oraz zaspokajania potrzeb i osiągania celów definiowanych oddolnie, bez udziału władz państwowych⁵.

Instytucja konsultacji społecznych uzyskała obywatelstwo polityczne i prawne od momentu restytucji samorządu terytorialnego w 1990 roku.

Jako istotny element demokracji bezpośredniej konsultacje traktowane są przede wszystkim w ustawach samorządowych oraz *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁶. Konsultacje społeczne

to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii, stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań. Plany tych działań mogą być zawarte m.in. w projektach aktów prawnych, w projektach różnego rodzaju programów, strategii, ale także w projektach budżetów jednostek publicznych⁷.

Celem konsultacji społecznych jest uzyskanie przez władze samorządowe opinii społeczności lokalnych na temat: krótko- i długookresowych planów rozwojowych, problemów i sposobów ich rozwiązania oraz oceny pracy samorządowych władz i urzędników⁸.

W art. 4 *Ustawy o samorządzie gminnym*⁹ jest mowa o przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami w procesie tworzenia, łączenia i znoszenia gmin, ustalaniu ich granic i nazw oraz siedzib władz; takie konsultacje poprzedzają ostateczne rozporządzenia Rady Ministrów. Również procedura tworzenia jednostek pomocniczych na drodze uchwał rady gminy jest poprzedzona konsultacjami z mieszkańcami. Te dwie wymienione sprawy można rozstrzygnąć wyłącznie za pomocą konsultacji społecznych; zastosowanie tego instrumentu w obu przypadkach jest obowiązkowe.

⁴ W. DURKA: *Spoleczne funkcje konsultacji społecznych*. W: *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*. Red. Z. ZYCHOWICZ. Szczecin 2011, s. 16.

⁵ W. DURKA: *Identyfikacja sytuacji wymagającej konsultacji społecznych*. W: *Konsultacje społeczne...*, s. 27.

⁶ *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536, z późn. zm.

⁷ *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*. Warszawa, luty 2011. http://www.pozYTEK.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS_raport.pdf, s. 64.

⁸ S. MICHAŁOWSKI: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym w Polsce — idea i praktyka*. W: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym...*, s. 271.

⁹ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Wzmocnienie instytucji konsultacji z mieszkańcami gminy, wniesione do *Ustawy o samorządzie terytorialnym* nowelą z dnia 2 lutego 1996 roku, polegało głównie na wprowadzeniu dwóch form konsultacji: obligatoryjności oraz fakultatywności. Obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami gminy przeprowadza się w przypadkach przewidzianych ustawą, natomiast konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzane w innych sprawach ważnych dla danej społeczności. *Ustawa o samorządzie gminnym* nie precyzuje, jakie sprawy należy uznać za ważne dla danej społeczności. O przedmiocie konsultacji decyduje rada gminy, która musi określić na drodze uchwały zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami. Zapisy instytucji konsultacji w *Ustawie o samorządzie gminnym* zostały wykorzystane w *Ustawie o samorządzie powiatowym*. Konsultacje obowiązkowe dotyczą procesu tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz. W innych sprawach ważnych dla powiatu konsultacje mają charakter fakultatywny. W przypadku samorządu województwa konsultacje mają charakter wyłącznie fakultatywny i mogą być zastosowane w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa, natomiast zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwałą sejmik województwa. Według Bogdana Dolnickiego, konsultacje wojewódzkie mają charakter niewiążących opinii¹⁰ w tych sprawach, które mieszczą się w kompetencjach sejmiku województwa; to sejmik województwa określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji.

Rola konsultacji społecznych w funkcjonowaniu wspólnot samorządowych w największym stopniu zależy od organu stanowiąco-kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego, który określa w drodze uchwały zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami. Ustawy samorządowe nie traktują rezultatów konsultacji jako decyzji wiążących dla organów samorządowych, jednak niezastosowanie procedury konsultacji poprzedzającej podjęcie decyzji powoduje jej nieważność. W praktyce działania samorządów terytorialnych organy stanowiące ustalają procedury konsultacji, które na ogół zawarte są w statutach jednostek samorządów terytorialnych lub regulaminach pracy jednostek pomocniczych (urzędu gminy, starostwa, urzędu marszałkowskiego) władzy wykonawczej.

Ustawy samorządowe nie są jedynym źródłem legitymizacji tej formy aktywności, czyli komunikacji i współtworzenia decyzji administracyjnych, informacje o konsultacjach społecznych zawarte są bowiem w wielu innych ustawach szczególnych¹¹. Konsultacje społeczne rekomendowane są przez art. 4 ust. 6 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, który stanowi:

¹⁰ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Wyd. 3. Stan prawny na 15 maja 2006 r. Kraków 2006, s. 150.

¹¹ Ustawy: a) z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym; b) z dnia 29 maja 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; c) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; d) z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; e) z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; f) z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*; g) z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji

społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących¹².

Instytucja konsultacji społecznych w relacjach z samorządem terytorialnym najpełniej jest rozwinięta w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W jej ujęciu konsultacje społeczne są procesem komunikacyjnym, polegającym z jednej strony na przedstawieniu przez władze samorządowe planów dotyczących na przykład aktów prawnych, strategii i programów rozwoju oraz inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne obywateli, z drugiej strony na wysłuchaniu opinii na temat tych planów, ich modyfikowaniu i informowaniu o ostatecznej decyzji.

Celem procedury konsultacyjnej jest wypracowanie jak najlepszych projektów i programów ważnych dla wszystkich stron będących beneficjentami tych planów oraz stworzenie płaszczyzny dialogu pomiędzy jednostkami i osobami odpowiedzialnymi za rozwój samorządu terytorialnego oraz mieszkańcami danego terytorium występującymi indywidualnie bądź jako członkowie i przedstawiciele organizacji pozarządowych. W relacjach sektora publicznego (samorządu terytorialnego) z trzecim sektorem (społeczeństwem obywatelskim) konsultacje polegają na:

- wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowaniu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych;
- konsultowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących sfer zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego;
- tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli organów administracji publicznej.

Wielość, różnorodność form i jakość konsultacji władz samorządowych z udziałem mieszkańców jednostek terytorialnych jest wypadkową stosunku władz samorządowych do wykorzystania i zastosowania tej formy merytorycznej współpracy oraz aktywności mieszkańców jako społeczeństwa obywatelskiego, w tym potencjału i mobilności organizacji pozarządowych.

W analizie aktualnego stanu konsultacji społecznych zwraca uwagę ich rosnąca rola w procesie szeroko rozumianego uczestnictwa obywateli we współzarządzaniu bardziej samorządem terytorialnym niż państwem, aczkolwiek instytucja konsultacji społecznych jest znana bardziej na poziomie makrosopo-

o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 roku. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 oraz 2006, nr 154, poz. 1107.

łecznym niż lokalnym. Niewątpliwie rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, choć skromny w stosunku do standardów w państwach zachodnioeuropejskich, pobudza różne formy partycypacji społecznej i politycznej, w tym wpływa na wzrost roli konsultacji społecznych, których jest zdecydowanie więcej na poziomie lokalnym niż ogólnokrajowym. To świadczy o wzroście roli uczestnictwa obywateli w sprawach publicznych. Konsultacje społeczne służą rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego współpracującego z administracją publiczną samorządową i rządową.

Zbigniew Zychowicz¹³ wymienia dziewięć podstawowych celów (funkcji) konsultacji społecznych, do których zalicza:

- informowanie, polegające na zaznajamianiu mieszkańców z planowanymi przez władze lokalne decyzjami;
- zbieranie informacji poszerzających wiedzę o problemie będącym przedmiotem konsultacji;
- artikulację potrzeb i oczekiwań mieszkańców (interesariuszy) względem głównych założeń przedmiotu konsultacji;
- zapobieganie konfliktom społecznym, ich rozwiązywanie i niwelowanie ich skutków;
- uzyskiwanie akceptacji społecznej planowanego przez władze lokalne projektu;
- udział mieszkańców i grup docelowych w formułowaniu i wyborze celów przedstawionego do konsultacji projektu;
- ocena skutków proponowanej decyzji pod kątem kosztów i korzyści wynikających z przedłożonego projektu;
- poznanie opinii mieszkańców (grup docelowych) na temat przedmiotu konsultacji, będących formą diagnozy i punktu wyjścia przedłożonego projektu;
- podjęcie decyzji przez obywateli, najczęściej w postaci woli wyrażonej w referendum, akceptującej lub odrzucającej proponowany projekt.

Przedstawioną listę podstawowych funkcji konsultacji możemy rozszerzyć o funkcje towarzyszące. Do nich należy funkcja oceniająca działanie urzędu gminy, starostwa oraz wartościowanie realizowanych na przykład strategii rozwoju miasta, powiatu, województwa.

Konsultacje są okazją do identyfikacji potencjału ludzkiego i środowisk czynnych w danej społeczności lokalnej. Tworzą bazę kapitału ludzkiego, który można wykorzystać do współpracy przy realizacji różnych projektów. Konsultacje są okazją do zaangażowania się obywateli w sprawy wspólnot samorządowych oraz łączenia interesu indywidualnego bądź grupowego z interesem publicznym. Są instrumentem przekazania władzom samorządowym oceny ich

¹³ Z. ZYCHOWICZ: *Szczegółowe cele konsultacji społecznych*. W: *Konsultacje społeczne...*, s. 35.

działalności, aprobaty lub krytyki oraz opinii na temat działalności różnych instytucji i organów powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Obok problematyki celów i funkcji konsultacji społecznych istotne zagadnienie stanowi identyfikacja podmiotów/uczestników konsultacji. Charakterystyka podmiotu konsultacji, tzn. kręgu osób uprawnionych do udziału w nich, jest uzależniona przede wszystkim od rodzaju konsultacji. W przypadku konsultacji obligatoryjnych¹⁴ podmiotem konsultacji społecznych są wszyscy mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, a dokładniej mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze, w tym obywatele UE nieposiadający obywatelstwa polskiego, lecz zamieszkujący w Polsce. Natomiast w przypadku konsultacji fakultatywnych istnieje możliwość wybrania (uzupełnienia) uczestników konsultacji istotnych z punktu widzenia przedmiotu debaty przy zapewnieniu warunku powszechnego udziału wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Jak pokazuje doświadczenie wielu konsultacji, wymieniani są w nich instytucjonalni uczestnicy z następującej listy: mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego — w tym jednostki pomocnicze, wojewódzka administracja rządowa, samorząd gospodarczy i środowiska gospodarcze, korporacje i stowarzyszenia zawodowe, szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze, organizacje pozarządowe, partie polityczne i parlamentaryści, grupy problemowe i demograficzne.

Proces konsultacji społecznych prowadzi do sformułowania rekomendacji, które w opinii ekspertów i pozostałych konsultantów mogą być wykorzystane w celu nadania projektowi bardziej funkcjonalnych walorów, ewentualnie zminimalizowania uciążliwości związanych z realizacją przygotowywanego projektu.

Problematyka konsultacji społecznych stanowi temat pracy *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*. Ponadto była przedmiotem badań przeprowadzonych przez konsorcjum składające się z MillwardBrown SMG/KRC Poland Media S.A. oraz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Efektem badań konsorcjum jest ekspertyza *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego — w ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007—2015*, zrealizowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Osobne badania przeprowadzono na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej; badania w ramach POKL 2007—2013 opublikowano następnie pod tytułem: *Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*. Raport *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego — w ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007—2015*¹⁵ dostarcza wiedzy empirycznej dotyczącej

¹⁴ A. FEJA-PASZKIEWICZ: *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statusu miasta*. „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 10, s. 50.

¹⁵ *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy. Załącznik 5 — wyniki badania „Omnibus”*. Warszawa, 28 lutego 2011 r. http://www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/zaacznik_5_raport%20czstkowy%20z%20omnibus.pdf [dostęp: 26.06.2014].

jakości aktywności obywateli uczestniczących w konsultacjach społecznych. Najczęściej pojęcie konsultacji społecznych badani łączą z konsultowaniem polegającym na rozmowie z obywatelami (16%), dyskusjach czy spotkaniach (5%) lub sondażach, ankietach (4%). Potrzeba konsultowania jest względna; według badanych, nie ma takich problemów, które bezwarunkowo powinny być konsultowane z mieszkańcami, choć wymieniono kolejność spraw, które mogą zostać objęte konsultacjami: kwestie dzieci i młodzieży, ochrony zdrowia i polityki społecznej (wszystkie po 25% wskazań). Na liście rankingowej spraw, które obywatele chcieliby konsultować, znajdują się również: inwestycje drogowe i bezpieczeństwo (po 22%) oraz sprawy transportu publicznego (19%), gospodarki przestrzennej i lokalizacji dużych inwestycji (po 16%). Tylko 7% respondentów miało pozytywne doświadczenie związane z udziałem w konsultacjach społecznych. Korelacje cech społeczno-demograficznych z deklaracjami uczestnictwa w konsultacjach przekonują,

że uczestnictwo w konsultacjach społecznych jest najprawdopodobniej przejawem pewnej ogólnej postawy, która sprawia, że dana osoba chętnie angażuje się w sprawy publiczne, jest bardziej skłonna do pomocy i współpracy z innymi obywatelami, przejawia większą aktywność i większe zainteresowanie tym, co dzieje się w jej okolicy¹⁶.

Za ważny należy uznać fakt samodzielnej aktywności obywateli w konsultacjach, co oznacza, że nie jest ona efektem działań administracji samorządowej — „ponad połowa badanych musiała sama zabiegać o możliwość wyrażenia opinii (57%)”¹⁷. Najczęstszą formą konsultacji były spotkania otwarte, podczas których możliwe było wyrażanie opinii, rzadziej badani przekazywali swoją opinię bezpośrednio do urzędnika, jeszcze rzadziej za pośrednictwem infolinii, tradycyjną pocztą oraz faksem. Incydentalnie środkiem wyrażania opinii był Internet.

Najczęściej przedmiotem konsultacji były opinie na temat nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu (33%), następnie skarg lub protestów dotyczących działań urzędu (21%), recenzji działań lub planów urzędu (19%) i wreszcie zgłaszanych pomysłów (19%)¹⁸.

Motywacja do zabrania głosu najczęściej uzależniona była od wagi problemu istotnego dla społeczności lokalnej (41%), 21% konsultantów wygłaszało swoją opinię z poczucia obywatelskiego obowiązku bądź z powodu osobistego zaangażowania w sprawę (20%).

Przedmiotem badań był również los konsultowanych spraw. Prawie 60% konsultantów interesowało się sprawą, w której zabierało głos, śledziło tok

¹⁶ Ibidem, s. 30.

¹⁷ Ibidem, s. 32.

¹⁸ Ibidem, s. 33—34.

jej postępowania i ostateczną decyzję. Nieco więcej niż połowa respondentów o decyzji została poinformowana przez urząd listownie lub e-mailem (31%) bądź w trakcie specjalnie zorganizowanego spotkania (24%), 15% badanych uzyskało informacje od innych osób, 13% z obwieszczenia urzędowego, a 7% z mediów lokalnych¹⁹.

Cytowane badania przedstawiają optymistyczny obraz aktywności obywatelskiej realizowany w formie konsultacji społecznych, która winna być realizowana przez środowisko samorządowe. Poziom satysfakcji z możliwości wyrażenia własnej opinii w konsultowanej sprawie jest wśród osób biorących udział w konsultacjach bardzo wysoki (85%). Badani twierdzą, że warto było wyrazić swą opinię, niemal połowa jest do tej formy przekonana.

Postać konsultacji powinna być tak skonstruowana, by gwarantowała powszechność²⁰ udziału uprawnionym mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, równości wobec prawa, prawa do jednakowego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny oraz wyrażonej w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* zasadzie konsultowania społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Poza często spotykanym powszechnym głosowaniem w trakcie konsultacji wykorzystuje się instytucję zebrania (wiejskiego)²¹ mieszkańców, które obejmuje otwarcie zebrania przez wyznaczoną osobę (na przykład piastuna organu wykonawczego, sołtysa, urzędnika samorządowego), poinformowanie uczestników zebrania o jego celu, przedstawienie istoty proponowanej zmiany i jej konsekwencji, dyskusję, ustalenie treści opinii ogółu uczestników zebrania uprawnionych do udziału w konsultacjach na podstawie zasad ustalonych w uchwale organu stanowiącego.

Innymi możliwymi formami udziału w konsultacjach jest indywidualne wyrażenie opinii przez mieszkańców, bezpośrednio wygłoszone przez nich sprzeciwy, złożenie podpisów na listach, zaproszenie do przekazywania uwag, zgłaszanie opinii oraz zamieszczanie ogłoszeń. Ta forma wymaga zastosowania formularza ustalonego przez władze, który powinien zawierać: warianty odpowiedzi, miejsce na wpisanie uwag własnych lub szerszego uzasadnienia swojego stanowiska przez uczestnika konsultacji, pouczenie o ważności głosu oraz, gdy ankietę ma charakter imienny, zgodę uczestnika konsultacji na przetwarzanie danych osobowych w celu opracowania wyników. Organ podejmujący decyzje o przeprowadzeniu konsultacji może w uchwale zawrzeć informacje dotyczące imiennego oznaczenia uczestnika konsultacji i jego podpisu. Uchylenie w ten

¹⁹ Ibidem, s. 34—35.

²⁰ A. FEJA-PASZKIEWICZ: *Konsultacje z mieszkańcami...*, s. 53.

²¹ Ibidem, s. 55.

sposób niejawnej formy konsultacji prowadzić może do ograniczenia uczestnictwa, a wcale nie musi oznaczać podniesienia poziomu jakości konsultacji w sytuacji nałożenia na konsultantów imiennej odpowiedzialności. Takie rozwiązanie może być stosowane incydentalnie w sytuacji niskiej kultury politycznej i obywatelskiej w Polsce, która charakteryzuje się niskim poziomem wiedzy i aktywności obywatelskiej przy jednoczesnym braku zaufania społecznego do instytucji, o czym świadczy frekwencja w innych formach demokracji. Niewiążący charakter wyników konsultacji dla ostatecznego decydenta, który musi w procedurze uwzględnić jedynie fakt przeprowadzenia referendum, a nie jego wynik, jest „powodem” ambiwalentnej postawy mieszkańców wobec udziału w polityce (respondenci mają znikomy wpływ na decyzje).

Marginalne wykorzystywanie konsultacji społecznych do przygotowywania decyzji przez współdecydowanie w opiniach uczonych, badaczy problemu oraz aktywistów lokalnych wynika z braku ustawowego określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, co prowadzi do fasadowego traktowania tej instytucji oraz przeprowadzania konsultacji pozornych lub prowadzących do uzyskania z góry zamierzonych rezultatów. A przecież istotą konsultacji powinno być poznanie rzeczywistego stanowiska mieszkańców²² w ważnej dla nich i władz sprawie.

Zaprezentowane *Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* dostarczają wiele interesujących danych dotyczących tej instytucji z punktu widzenia dokumentacji oraz opinii środowiska samorządowego oraz administracji rządowej.

Wyniki badań dotyczących roli konsultacji społecznych pokazują, że konsultacje korelują ze szczeblami samorządu terytorialnego. Im wyższy szczebel samorządu, tym bardziej znikoma rola konsultacji społecznych. Najlepiej wypada ocena wdrażania konsultacji społecznych w gminie i mieście. Jednak i tutaj mamy do czynienia z negatywnymi zjawiskami. Pierwsza ocena dotyczy konsultacji obligatoryjnych, wynikających z ustaw szczegółowych. Okazuje się, że tylko 51% gmin konsultuje programy ochrony środowiska, a 59% — programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Prawie połowa gmin i miast ignoruje obowiązek konsultowania tych dwóch spraw. W grupie konsultacji fakultatywnych dominują: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (91%), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (80%), strategie rozwoju gminy/miasta (73%), strategie rozwiązywania problemów społecznych (66%), plany rozwoju sieci drogowych (62%), założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (58%), budżety gmin/miast (45%), plany sieci szkół ponadpodstawowych (37%) oraz uchwały w sprawie sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (33%)²³.

²² Ibidem, s. 58.

²³ *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy...*, s. 56.

W badaniach zwraca się uwagę na większą liczbę i częstotliwość konsultacji społecznych w miastach i gminach miejsko-wiejskich niż w gminach wiejskich. Autorzy badań tłumaczą to większym zakresem spraw i zadań, wyższym budżetem, w tym inwestycyjnym, oraz większą świadomością urzędników dotyczącą potrzeby organizowania konsultacji²⁴.

Sprawy będące przedmiotem konsultacji dotyczą problemów życia codziennego obywateli, a także tych, które mają znaczenie drugorzędne dla mieszkańców. Przeprowadzane konsultacje w większości przypadków mają kameralny charakter, co nie oznacza, że nie uczestniczą w tych procedurach reprezentatywne dla danego problemu grupy interesariuszy. W większych gminach wzrasta liczebność uczestników konsultacji. Zróżnicowany jest udział w konsultacjach podmiotów trzeciego sektora. Częstotliwość uczestniczenia organizacji pozarządowych w konsultacjach jest niższa od deklarowanego na poziomie 21% efektywnego iloczynowego wskaźnika konsultacji z organizacjami pozarządowymi i wynosi 12,9%²⁵.

Formy konsultacji społecznych są w dużym stopniu związane z wielkością gminy oraz jej kapitałem ludzkim i społecznym. W małych gminach przeważają tradycyjne narzędzia, w aglomeracjach komunikacja częściej odbywa się za pośrednictwem multimediiów.

Autorzy raportu zwracają uwagę na incydentalną obecność rady pożytku publicznego w gminach wiejskich jako potencjalnego inicjatora konsultacji społecznych. Badania informują tylko o 3% gmin, w których taka instytucja działa, choć 18% deklaruje obecność innego ciała konsultacyjnego.

Na poziomie powiatu dane syntetyczne dotyczące konsultacji społecznych są porównywalne z danymi z gmin, choć można założyć, że są zawyżone z powodu sumowania wyników w powiatach ziemskich i miastach na prawach powiatu. Ranga konsultowanych spraw przedstawia się następująco: program współpracy z organizacjami pozarządowymi (81%), strategia rozwiązywania problemów społecznych (79%), program ochrony środowiska (78%), strategia rozwoju powiatu (77%), program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (57%), plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych i szkół specjalnych (43%) oraz budżet powiatu (33%).

Konsultacje społeczne na szczeblu powiatowym organizowane są głównie w sprawach obligatoryjnych dla kierownictwa urzędu. Większym zainteresowaniem mieszkańców cieszą się te sprawy, które — podobnie jak w gminie — mają wpływ na życie mieszkańców, na przykład dotyczą procesu komercjalizacji niektórych placówek powiatu czy też rozwoju infrastruktury.

Mniejszej liczbie przeprowadzonych w powiecie konsultacji w stosunku do liczby konsultacji przeprowadzonych w gminie odpowiada wskaźnik 40,26%

²⁴ Ibidem.

²⁵ Obliczenia własne na podstawie tabeli 9 w: ibidem, s. 58.

organizacji społecznych, które deklarowały udział w tej formie deliberacji. Ilościowy wskaźnik faktycznego udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach w powiecie wyniósł 28%²⁶ i jest o 0,6% wyższy niż w gminie.

Na podstawie deklaracji pracowników starostw można zauważyć, że obok organizacji pozarządowych w konsultacjach uczestniczą przedstawiciele władz gminnych, lokalni przedsiębiorcy (23%), obywatele (22%) oraz związki zawodowe (10%).

Najczęstszym celem konsultacji jest opiniowanie dokumentów przedstawionych do wglądu w urzędzie (89%) oraz na stronie BIP (81%). Rządziej na życzenie obywateli organizowane są spotkania i warsztaty. W formie warsztatów konsultowano strategię rozwiązywania problemów społecznych (66%), strategię rozwoju powiatu (59%) oraz program promocji zatrudnienia (56%)²⁷.

Konsultacje powiatowe charakteryzują się dominacją dwóch funkcji: informacyjnej oraz artikulacyjnej. Służą przede wszystkim zaprezentowaniu przedmiotu konsultacji, stanowią także okazję do przedstawienia przez zainteresowanych kłopotów w funkcjonowaniu jednostki. Podmiotowość samorządu województwa w procedurze inicjacji konsultacji społecznych wynika z kompetencji związanych z budowaniem i realizacją strategii województwa oraz kreowaniem i wdrażaniem polityk publicznych. W urzędach marszałkowskich, częściej niż w gminach i powiatach, znajdują się jednostki organizacyjne, które w zakres swej działalności mają wpisaną organizację konsultacji społecznych.

Administracja rządowa oraz urzędy wojewódzkie w realizacji konsultacji społecznych współpracują z przedstawicielami związków zawodowych oraz pracodawców w ramach wojewódzkiej komisji dialogu społecznego, rządziej z organizacjami pozarządowymi.

Partnerami samorządu województwa w organizowaniu i przeprowadzaniu konsultacji są niektóre jednostki organizacyjne województwa: regionalne ośrodki pomocy społecznej, wojewódzkie urzędy pracy oraz wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego, lub inne podmioty odpowiedzialne za współpracę samorządu województwa z organizacjami pozarządowymi.

Na szczeblu regionu dominują mieszane instrumenty konsultacji, które najczęściej przeprowadzane są pocztą tradycyjną oraz mailową. Częstotliwość przeprowadzonych konsultacji jest stosunkowo niska i zbliżona do częstotliwości konsultacji w powiatach. Wśród najważniejszych konsultowanych kwestii znajdują się: strategia rozwoju i program współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi (po 100%), następnie wojewódzki program ochrony środowiska (93%), regionalny plan na rzecz zatrudnienia (86%), plan zagospodarowania przestrzennego (85%), plan rozwoju sieci drogowej (50%), budżet (25%) oraz priorytety współpracy zagranicznej województwa (13%).

²⁶ Ibidem, s. 51.

²⁷ Ibidem, s. 50.

Cechą charakterystyczną konsultacji w województwie jest najwyższy w stosunku do pozostałych szczebli samorządu terytorialnego wskaźnik udziału organizacji pozarządowych, oscylujący wokół 60,87%, któremu odpowiada bardzo niski iloczynowy współczynnik efektywności konsultacji (18,73%). Jeśli zestawimy średnią liczbę organizacji pozarządowych deklarujących uczestnictwo w konsultacjach z ich trzykrotnie niższym faktycznym wkładem pracy, to możemy dostrzec, że mamy do czynienia ze zjawiskiem formalistycznego podejścia do procedury konsultacji ze strony podmiotów trzeciego sektora i traktowaniem tej formy partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących województwa za instrument fasadowy.

Zespół badawczy złożony z pracowników Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej w raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce²⁸ krytycznie ocenił efektywność mechanizmów konsultacji społecznych. W wielu punktach ocena zespołu badawczego jest zgodna z prezentowanymi wynikami badań empirycznych. Zdaniem autorów raportu, wina leży po stronie urzędników, którzy nie rozumieją pojęcia konsultacji społecznych; nie rozumieją go także obywatele. Najczęstszym błędem jest zbyt późne inicjowanie konsultacji, wtedy gdy faktycznie nie ma możliwości na zasadniczą zmianę rekomendowanej przez inicjatorów decyzji. Źle dobierani są uczestnicy konsultacji. Wyniki są rzadko wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji. Przy opracowywaniu założeń konsultacji nie wykorzystuje się badań społecznych, ekspertyz i nie korzysta się z pomocy ekspertów w przygotowywaniu konsultacji lub opracowywaniu wyników. W procedurach konsultacji społecznych nie wykorzystuje się innowacyjnych narzędzi konsultacyjnych, dominują nieinteraktywne formy zasięgania opinii, rzadko zaprasza się na spotkania, konferencje, warsztaty. Z badań opinii publicznej wyłania się fasadowy obraz konsultacji.

Konsultacje społeczne mogłyby odgrywać większą rolę w partycypacyjnej funkcji działalności samorządu terytorialnego. Mają szansę przekształcić się w ważny instrument komunikacji społecznej między władzą a mieszkańcami. Celem konsultacji winno być artykułowanie potrzeb publicznych, opiniowanie i wypracowywanie przedkładanych przez władze decyzji, charakteryzujących się wkładem merytorycznym, spełniających kryteria demokracji deliberatywnej. Ze względu na istotę konsultacji społecznych, z punktu widzenia ich roli w procesie decyzyjnym, która polega na niewiążącym opiniowaniu spraw będących treścią (przedmiotem) konsultacji, w analizie politologicznej winno się lokować to narzędzie demokracji raczej w obrębie demokracji deliberatywnej.

²⁸ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce.* Red. J. HAUSNER. Kraków 2013, s. 35.

Marek Barański

Municipal (Social) Consultancy as an Institution of Pure Democracy

Summary

Among plenteous instruments of pure democracy social consultancy plays an important role, especially that which is subject to local governments. In social practice compulsory consultancy takes over non-compulsory ones which is predominantly due to low levels of competency of social consultancy rules. Also, it results from the lack of belief in this instrument's effectiveness in the processes of influencing administrative decisions among citizens as well as officials who are in charge of organizing and carrying out consulting. A characteristic feature of consultancy is their low level of factual knowledge, poor and non-representative selection of participants, domination of old instruments of carrying them out along with the lack of innovative methods to improve them. In order to reanimate this form of citizens' participation in the processes of decision making, municipal authorities should strive for educational trainings aimed at councilors and officials, as well as organizational trainings that would lead to introduction of partnership programs addressed to the Third Sector, whose quality proves its readiness to such action or a lack of it.

Marek Barański

Gesellschaftliche Selbstverwaltungskonsultation als eine Institution der direkten Demokratie

Zusammenfassung

Unter vielen Instrumenten der direkten Demokratie nehmen gesellschaftliche Konsultationen, besonders die den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zugeschriebenen, eine wichtige Stelle. In der Gesellschaftspraxis hat man eher mit obligatorischen als fakultativen Konsultationen zu tun. Die Ursache dafür liegt vor allem darin, dass die Grundsätze der gesellschaftlichen Konsultationen wenig bekannt sind und sowohl die Bürger als auch die Beamten, die für deren Veranstaltung verantwortlich sind, von der Wirksamkeit des Instrumentes im Prozess der Einflussnahme auf Entscheidungen gar nicht überzeugt sind. Solche Konsultationen kennzeichnen sich durch niedriges sachliches Niveau, schlechte und nicht repräsentative Auswahl von Teilnehmern, die Anwendung eher der alten, als innovativen Realisationsmethoden.

Damit diese Form der Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess wiederbelebt werden kann, sollen Selbstverwaltungen entsprechende Schulungen für Ratsmitglieder und Beamten veranstalten und andere organisatorische Maßnahmen treffen, die darauf gezielt werden, die an den dritten Sektor, gerichteten partnerschaftlichen Programme einzuführen. Und der Sektor wird je nach seiner Verfassung bereit (oder nicht bereit) sein, diese Initiativen zu ergreifen.